



**TRABAJO FIN DE GRADO / GRADU AMIERAKO LANA**

**EL DERECHO DE REVERSIÓN EN LA EXPROPIACIÓN FORZOSA**

**Rubén Falces Sanz**

**DIRECTOR / ZUZENDARIA**

**Miren Sarasíbar Iriarte**

**Pamplona / Iruñea**

**6 de Junio de 2014**

## **RESUMEN**

El derecho de reversión en la expropiación forzosa es la última garantía de la que dispone el expropiado frente a la actividad expropiatoria de la Administración. Este derecho ha estado previsto desde la primera redacción de la Ley de Expropiación Forzosa, hace ya más de medio siglo. Sin embargo, sus circunstancias han variado con las nuevas redacciones que ha sufrido la Ley con el paso de los años. El presente trabajo trata de identificar las situaciones en las que se puede ejercer este derecho, determinando quién está legitimado para ello y cuáles son los efectos que despliega su ejercicio, sin olvidarnos de aspectos primordiales que deben ser analizados previamente para poder entender de forma correcta las circunstancias antes descritas, como qué son la expropiación forzosa y el derecho de reversión o cuáles son los sujetos intervinientes en esta relación.

## **PALABRAS CLAVE**

Expropiación forzosa, derecho de reversión, supuestos, sujetos, ejercicio.

## TABLA DE CONTENIDO

|  |           |
|--|-----------|
| I. ÍNDICE DE ABREVIATURAS .....  | 5         |
| II. INTRODUCCIÓN .....   | 5         |
| III. LA EXPROPIACIÓN FORZOSA .....   | 6         |
| 1. Concepto .....  | 6         |
| 2. Naturaleza jurídica .....   | 7         |
| IV. SUJETOS DE LA EXPROPIACIÓN .....   | 8         |
| 1. El expropiante .....  | 8         |
| 2. El expropiado .....   | 9         |
| 3. El beneficiario .....   | 9         |
| V. EL DERECHO DE REVERSIÓN .....   | 10        |
| 1. Concepto .....  | 10        |
| 2. Naturaleza jurídica .....   | 10        |
| VI. SUPUESTOS EN LOS QUE PROCEDE LA REVERSIÓN .....  | 11        |
| 1. Primer supuesto: no ejecución de la obra o no establecimiento del servicio que motivó la expropiación ..... | 11        |
| <i>1.1. Requisitos necesarios para la concurrencia de este supuesto de reversión.....</i>                      | <i>12</i> |
| 1.1.1. Requisito material .....  | 12        |
| 1.1.2. Requisito formal .....  | 13        |
| 2. Segundo supuesto: existencia de partes sobrantes .....  | 14        |
| <i>2.1. Requisitos necesarios para la existencia de este supuesto de reversión .....</i>                       | <i>14</i> |
| 2.1.1. Requisito material .....  | 15        |
| 2.1.2. Requisito formal .....  | 16        |
| 3. Tercer supuesto: la desafectación del bien expropiado .....   | 17        |
| <i>3.1. Requisitos necesarios para la existencia de este supuesto de reversión .....</i>                       | <i>17</i> |
| 3.1.1. Requisito material .....  | 17        |
| 3.1.2. Requisito formal .....  | 20        |
|  | 3         |

|   |    |
|---|----|
| VII. EL EJERCICIO DEL DERECHO DE REVERSIÓN .....                                    | 20 |
| 1. Legitimación activa .....  | 20 |
| 1.1. <i>La transmisibilidad del derecho de reversión</i> .....                      | 20 |
| 1.2. <i>Cotitularidad del derecho de reversión</i> .....                            | 21 |
| 2. Legitimación pasiva .....  | 22 |
| 2.1. <i>Administración legitimada para resolver la solicitud de reversión</i> ..... | 22 |
| 2.2. <i>Otros sujetos legitimados pasivamente</i> .....                             | 23 |
| VIII. EFECTOS DE LA REVERSIÓN.....  | 23 |
| 1. Efectos entre las partes .....   | 23 |
| 1.1. <i>La devolución “in natura”</i> .....   | 24 |
| 1.2. <i>La indemnización sustitutoria</i> .....                                     | 25 |
| 2. Efectos frente a terceros .....  | 26 |
| IX. CONCLUSIONES .....  | 27 |
| X. BIBLIOGRAFÍA.....  | 30 |
| XI. RELACIÓN DE JURISPRUDENCIA.....   | 30 |

## **I. ÍNDICE DE ABREVIATURAS**

|         |   |
|---------|---|
| Art.    | Artículo                                    |
| CE      | Constitución Española                       |
| LEF     | Ley de Expropiación Forzosa                 |
| LOE     | Ley de Ordenación de la Edificación         |
| Núm.    | Número                                      |
| Pág.    | Página                                      |
| REF     | Reglamento de Expropiación Forzosa          |
| Op. Cit | Opere citato                                |
| Ss.     | Siguientes                                  |
| STS     | Sentencia del Tribunal Supremo              |
| STSJ    | Sentencia del Tribunal Superior de Justicia |
| TS      | Tribunal Supremo                            |

## **II. INTRODUCCIÓN**

Es un hecho palpable que la expropiación forzosa es, a día de hoy, percibida por los ciudadanos como una institución que permite a la Administración actuar de manera casi arbitraria sobre la población. Sin embargo, esta percepción no puede distanciarse más de la realidad. Desde que tuvo lugar la primera redacción de la Ley de Expropiación Forzosa en 1954 durante el régimen franquista, momento en los que los derechos de la población estaban mucho más limitados que en la actualidad dado el régimen dictatorial implantado en España en aquel momento, hasta el día de hoy<sup>1</sup> se han previsto diversos límites y mecanismos que limitan esta potestad de la Administración, de manera que el ejercicio de la expropiación forzosa otorgue ciertas garantías a los

---

<sup>1</sup> La última reforma de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 se llevó a cabo mediante la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, en la disposición final 2ª.

ciudadanos. Una de esas principales garantías es el derecho de reversión de los bienes o derechos expropiados que ostenta el titular de los mismos o sus causahabientes, mediante el cual es posible recuperar aquello que se ha expropiado si se dan ciertas circunstancias. Circunstancias establecidas en la Ley encaminadas a permitir recuperar los bienes o derechos al titular de los mismos en aquellas situaciones en las que la *causa expropriandi* no se identifica con la actuación finalmente llevada a cabo por la Administración. Es pues una muestra de los muchos frenos existentes para impedir una actuación arbitraria de la Administración, aún cuando la expropiación ya ha sido llevada a cabo.

Es por eso que el objeto principal de este estudio se centra en el derecho de reversión en la expropiación forzosa, tratando de averiguar en qué situaciones se puede ejercer, quién está legitimado para ello y cuáles son las consecuencias de su ejercicio, de manera que una vez concluido podamos llegar a una convicción de si una de las principales garantías de los ciudadanos que existe frente a la ejecución de la expropiación forzosa, como es el ejercicio de este derecho, resulta suficiente o no para salvaguardar los derechos constitucionales sobre el derecho a la propiedad privada recogidos en nuestra norma fundamental.

### **III. LA EXPROPIACIÓN FORZOSA**

#### **1. Concepto**

Para la Abogacía General del Estado se puede afirmar que la expropiación forzosa es una limitación de la facultad de disponer, integrante del derecho de propiedad, que obliga al dueño de una cosa a perderla en beneficio de la Administración, mediante un precio equitativo<sup>2</sup>.

Sin embargo, el concepto legal de tal institución lo podemos encontrar en el artículo 1.1 de la vigente Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 que dispone que “es objeto de la presente Ley la expropiación forzosa por causa de utilidad pública o interés social a que se refiere el artículo 32 del Fuero de los Españoles<sup>3</sup>, en la

---

<sup>2</sup> ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO. *Manual de expropiación forzosa*. Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2007, pág. 49.

<sup>3</sup> No hay que olvidar que la Ley de Expropiación Forzosa fue promulgada en el año 1954, cuando por entonces una de las normas fundamentales era el Fuero de los Españoles, perteneciente a las conocidas

que se entenderá comprendida cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos, cualesquiera que fueren las personas o entidades a que pertenezcan, acordada imperativamente, ya implique venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación de su ejercicio”.

## **2. Naturaleza jurídica**

La naturaleza jurídica de la institución expropiatoria emana, a su vez, de la naturaleza del derecho a la propiedad privada reconocido en el artículo 33 de la Constitución<sup>4</sup>, que reconoce el derecho a la propiedad privada pero que a su vez establece que se podrá privar a un sujeto de sus bienes y derechos por causa justificada de interés público o social, siempre y cuando se abone la correspondiente indemnización y se proceda de conformidad con lo dispuesto en las leyes.

Por tanto, es labor del legislador delimitar el contenido del derecho de propiedad en relación con cada tipo de bienes así como establecer las circunstancias y condiciones en que los sujetos podrán ser privados de este derecho.

Para la Abogacía General del Estado se puede afirmar que “la expropiación forzosa no es sólo un instrumento de poder público para el cumplimiento de sus fines de ordenación y conformación de la sociedad, sino que también constituye una garantía del derecho de propiedad privada, pues se asegura una justa compensación económica a quienes, por razones de utilidad pública o interés social, se ven privados de sus bienes o derechos de contenido patrimonial”<sup>5</sup>. Afirmación con la que no podemos estar más de acuerdo.

Así pues se puede considerar la expropiación forzosa como un negocio jurídico bilateral de Derecho Público, en el que se observa, junto a las potestades exorbitantes

---

como Leyes Fundamentales del Reino, un conjunto de leyes que organizaban los poderes del Estado durante el régimen del General Franco, ya que la actual Constitución fue promulgada más de tres décadas después. Dicho artículo 32 se encontraba redactado así: “en ningún caso se impondrá la pena de confiscación de bienes. Nadie podrá ser expropiado sino por causa de utilidad pública o interés social, previa la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes”. Si los comparamos, podemos observar una clarísima identidad entre el art. 33.3 CE y la redacción preconstitucional del art.32 del Fuero de los Españoles.

<sup>4</sup> Artículo 33 CE: “1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia; 2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes; 3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes”.

<sup>5</sup> ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO. *Manual de expropiación forzosa*. Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2007, pág. 52.

que puede ejercer el poder público, las garantías del administrado, consistentes en la observancia de un procedimiento para expropiar y el mantenimiento de una causa o fin público legitimador de tal intervención, además del recibimiento de una justa compensación.

#### **IV. SUJETOS DE LA EXPROPIACIÓN**

Los sujetos de la expropiación son tres: el expropiante, el expropiado y el beneficiario. A continuación analizaremos brevemente a cada una de estas tres partes.

##### **1. El expropiante**

El expropiante es aquel titular de la potestad de expropiar que la ejerce sobre un sujeto (el expropiado), causando así la privación patrimonial que define la naturaleza misma del instituto. Es el sujeto activo de la potestad expropiatoria<sup>6</sup>.

Legalmente, no podemos encontrar una definición de este sujeto en la LEF. En su defecto, debemos acudir al Reglamento de Expropiación Forzosa, que lo define en el apartado primero de su artículo tercero en los siguientes términos: “a los efectos del presente Reglamento, se entiende por expropiante el titular de la potestad expropiatoria”.

La condición de expropiante es una condición *ex lege* y, por tanto, no cabe alterarla ni sustituirla, ya sea mediante negocios jurídicos o mediante convenios entre Administraciones Públicas.

Quienes ostentan la potestad de expropiar son, en principio, las Administraciones Públicas. Sin embargo, cabe resaltar, como indica la Abogacía General del Estado, que “ha de dejarse a salvo la posibilidad de que la expropiación se produzca por vía legislativa, pues en tal caso quien expropia no es la Administración”.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> La doctrina define que el expropiante “es el sujeto activo de la potestad expropiatoria, aptitud que corresponde al Estado, la Provincia y al Municipio, según la enumeración taxativa que efectúan los artículos 2.1 de la LEF y 3.2 de su Reglamento” en ESCUIN PALOP, V. *Comentarios a la ley de expropiación forzosa*. Thomson Civitas, Pamplona, 2008, pág. 66.

<sup>7</sup> ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO. *Manual de expropiación forzosa*. Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2007, pág. 244.



## 2. El expropiado

Doctrinalmente se ha definido al expropiado como el sujeto pasivo de la potestad expropiatoria en cuanto es el titular de los bienes, derechos o intereses objeto de la transferencia coactiva que la expropiación produce<sup>8</sup>.

La LEF, de nuevo, no contiene dentro de su articulado una definición de expropiado y, por tanto, es necesario acudir de nuevo al art.3.1 REF para encontrar la misma: “A los efectos del presente Reglamento se entiende por (...) expropiado, al propietario o titular de derechos reales e intereses económicos directos sobre la cosa expropiable, o titular del derecho objeto de la expropiación”.

El concepto de expropiado abarca tanto a personas físicas como jurídicas y tanto públicas como privadas. Así se deduce del artículo 1 de la LEF: “... cualesquiera que fueran las personas o entidades a que pertenezcan”.

## 3. El beneficiario

La doctrina ha definido al beneficiario como cualquier persona pública o privada habilitada en virtud de ley a solicitar la expropiación de un bien o derecho, que pasará a integrar su patrimonio, debiendo abonar el correspondiente justiprecio<sup>9</sup>.

Al igual que ocurre con las figuras del expropiante y del expropiado, la LEF no contiene una definición del beneficiario. Por tanto, debemos acudir al artículo 3.1 del Reglamento de Expropiación Forzosa que indica que: “a los efectos del presente Reglamento se entiende (...) por beneficiario, el sujeto que representa el interés público o social para cuya realización está autorizado a instar de la Administración expropiante el ejercicio de la potestad expropiatoria, y que adquiere el bien o derecho expropiados”.

Por su parte, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha determinado que el beneficiario “no puede ser más que el sujeto que representa el interés público o social

---

<sup>8</sup> ESCUIN PALOP, V. *Comentarios a la ley de expropiación forzosa*. Thomson Civitas, Pamplona, 2008, pág. 102.

<sup>9</sup> ESCUIN PALOP, V. *Comentarios a la ley de expropiación forzosa*. Thomson Civitas, Pamplona, 2008, pág. 79.

para cuya realización está autorizado a instar de la Administración expropiante y que adquiere el bien o derecho expropiado<sup>10</sup>”.

## **V. EL DERECHO DE REVERSIÓN**

### **1. Concepto**

El instituto jurídico que permite al expropiado o sus causahabientes recobrar los bienes expropiados, en determinados supuestos, se conoce como derecho de reversión. Este instituto es una figura común a distintas disciplinas que, además, se presenta con unas notas jurídicas diferentes dependiendo del sector en el que aparezca. De este modo, la reversión tiene un contenido propio en el Derecho Civil, sucediendo lo mismo con el Derecho Administrativo. En este último caso, la reversión, como técnica jurídica, aparece contenida en diferentes leyes (Ley de Contrato de las Administraciones Públicas de 1995, Ley de Aguas de 1985, etc.) aunque la que nos atañe es la referencia que tiene en el artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa, de donde se extrae que esta institución es el derecho que el primitivo dueño o sus causahabientes del bien o derecho expropiado tienen para recobrar la totalidad o la parte sobrante de lo expropiado, mediante el abono a quien fuera su titular de la indemnización correspondiente.

No obstante, no es infrecuente, tanto por parte de la doctrina como de la jurisprudencia, el uso del término *retrocesión*<sup>11</sup> para hacer referencia al instituto, término ampliamente aceptado como sinónimo. No ocurre lo mismo con otras expresiones como *reempción*, *remisión de la expropiación* o *derecho de recobro*, términos que, aunque aceptados, poseen un uso más marginal.

### **2. Naturaleza jurídica**

Podemos afirmar que el derecho de reversión expropiatoria, en tanto que confiere un poder directo e inmediato al titular del mismo, se trata de un derecho de carácter subjetivo.

---

<sup>10</sup> Así lo indica la STS 1851/1980 de 18/01/1980.

<sup>11</sup> STS 5133/2012 de 12/7/2012: “conviene recordar (...) que el derecho de reversión, o también llamado derecho de retrocesión de los bienes expropiados...”.

Además, es un derecho de carácter real, toda vez que concurre en este derecho el carácter de immediatez, dado que el poder del sujeto se ejercita de una manera directa sobre la cosa. También concurre en él otra característica de los derechos reales: situación de poder que el ordenamiento jurídico atribuye a una persona para la directa explotación, utilización, aprovechamiento o realización del valor de una cosa<sup>12</sup>.

Además, dentro de los derechos reales encaja en los conocidos como “derechos reales de adquisición preferente”<sup>13</sup>, que responden a las categorías propias del derecho subjetivo: recaen sobre las cosas, obtienen tipificación legal y son oponibles *erga omnes*. Además, tiene una configuración legal, tal y como ha determinado la jurisprudencia<sup>14</sup>. Así pues es, en concreto, es un derecho real de adquisición preferente de origen legal.

## **VI. SUPUESTOS EN LOS QUE PROCEDE LA REVERSIÓN**

### **1. Primer supuesto: no ejecución de la obra o no establecimiento del servicio que motivó la expropiación**

La primera causa que motiva el ejercicio del derecho de reversión consiste en que no se llegue a ejecutar la obra o a establecer el servicio que motivó dicha expropiación.

La normativa sobre expropiación forzosa hace referencia conjuntamente a los casos de inejecución de la obra y los de no establecimiento del servicio. Así pues, cabe aclarar si se trata de supuestos de reversión distintos o si, por el contrario, deben subsumirse ambos en un mismo supuesto que constituye dos modalidades diferentes.

La doctrina se encuentra dividida en tanto que autores como A. Pérez Moreno<sup>15</sup> defienden que la diferente naturaleza de ejecutar una obra o establecer un servicio

---

<sup>12</sup> Así el derecho de reversión ostenta dos características que para la doctrina son definitorias de los derechos reales: el carácter inmediato y el carácter absoluto. DÍEZ PICAZO, L. *Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial III*. Thomson Civitas, Pamplona, 2008, pág. 82.

<sup>13</sup> Cabe recordar que este tipo de derechos reales han sido introducidos por la doctrina, juntos con los derechos reales de goce y garantía.

<sup>14</sup> STS 5133/2012 de 12/7/2012: “el derecho de reversión es un derecho de configuración legal”.

<sup>15</sup> PÉREZ MORENO, A., *La reversión en materia de expropiación forzosa*, ob. cit., p. 271 *Apud* GALÁN GALÁN, A. *El derecho de reversión en la ley de expropiación forzosa. Estudio legislativo, doctrinal y jurisprudencial*. Lex Nova, Valladolid, 2002.

ofrece variantes fácticas de posible repercusión jurídica y que, por tanto, se deben entender como supuestos diferentes. Sin embargo, otros autores como Isabel Gallego Córcoles<sup>16</sup> opinan que las dos modalidades forman parte de un mismo supuesto de reversión, ya que la causa de invalidez sobrevenida del “acto de expropiación” es la misma y que, además, su régimen jurídico es idéntico.

Ante esta división de opiniones analizaremos ambos supuestos conjuntamente, pues esa parece *a priori* la intención del legislador, en tanto que la normativa sobre expropiación forzosa trata conjuntamente ambos casos, y así se desprende que lo entiende también la jurisprudencia<sup>17</sup>.

### *1.1. Requisitos necesarios para la concurrencia de este supuesto de reversión*

Para entender que se produce este supuesto y que, en consecuencia, se pueda ejercitar el derecho de reversión, deben concurrir dos requisitos: uno de carácter material y otro de tipo formal.

#### *1.1.1. Requisito material*

El requisito de carácter material consiste en que no se haya ejecutado la obra o no se haya establecido el servicio. Es decir, que no se haya destinado el bien al fin con el que fue expropiado.

Ante la duda de si cabe ejercitar el derecho de reversión en aquellos casos en los que la inejecución de la obra o el no establecimiento del servicio se haya producido únicamente de manera parcial, la jurisprudencia ha reiterado que sólo pueden comprenderse los casos de inejecución total o total no establecimiento del servicio<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> GALLEGO CÓRCELES, I. *El derecho de reversión en la expropiación forzosa*. La ley, Madrid, 2006, pág. 481.

<sup>17</sup> STS 6097/2012 de 25/09/2012: “del estudio concordado de los artículos 54 de la Ley de Expropiación Forzosa y 63 y ss. de su Reglamento se deduce que la reversión de los bienes o derechos expropiados procede en tres supuestos: a) cuando no se ejecute la obra o no se establece el servicio que motivó la expropiación; b) cuando, realizada la obra o establecido el servicio, quede alguna parte sobrante de los bienes expropiados, y c) cuando desaparezca la afectación de los bienes o derechos de las obras o servicios que motivaron la expropiación”. Podemos observar como en esta sentencia se hace referencia a tres circunstancias en las que procede la reversión, tratando la inejecución de la obra o el no establecimiento del servicio como un único supuesto.

<sup>18</sup> En este sentido STS 4595/2012 de 26/06/2012: “Esta Sala viene entendiendo que, si el proyecto que legitima la expropiación ha sido básicamente llevado a cabo, no procede la reversión del terreno no destinado efectivamente al mismo”.

Consecuentemente, pueden subsumirse en este supuesto de reversión los dos casos siguientes.

El primero de ellos es aquel en el cual no se ha realizado ninguna actuación dirigida a la ejecución de la obra o al establecimiento del servicio. Es, por tanto, un caso de inactividad absoluta.

El segundo hace referencia a aquellos casos en los que falta la identidad entre la obra ejecutada o el servicio establecido y el fin pretendido. Es también claro que en estos supuestos existe una inejecución total, tal y como exige la doctrina jurisprudencial, ya que la obra ejecutada o el servicio establecido es distinto del que motivó la expropiación<sup>19</sup>.

#### 1.1.2. Requisito formal

Para que se pueda llevar a cabo el ejercicio del derecho de reversión es necesario, además de un supuesto de hecho de inejecución, la presencia de determinadas formalidades.

Para comenzar hay que diferenciar aquellos casos en los que la Administración haya notificado o no al titular del derecho de reversión su propósito de no ejecutar la obra o no establecer el servicio.

En el caso de que sí lo haya notificado, el reversionista podrá ejercitar su derecho en el plazo de 3 meses a partir de la fecha de notificación.

Sin embargo, si la Administración no lo ha notificado, el derecho de reversión podrá ejercitarse en los casos siguientes:

El primer caso, que se encuentra recogido en el apartado b) del artículo 54.3 LEF<sup>20</sup>, es el de no inicio de la ejecución. Para que se entienda que concurre este

---

<sup>19</sup> Así, la STS de 17/06/1999. RJ 1999\5735: "La doctrina consolidada de esta Sala del Tribunal Supremo, expresa que la inejecución de la obra o el no establecimiento del servicio, a que se refiere la Ley como causa o razón de la reversión, presupone una inactividad absoluta de la Administración, o bien una falta de identidad entre la obra ejecutada y el fin pretendido, sin que puedan asimilarse a tales situaciones los casos de actuación retardada, pues es preciso, para acceder a la reversión, la total inejecución de la obra que constituyó la inicial finalidad de la expropiación".

<sup>20</sup> El precepto se encuentra redactado de la forma siguiente: "cuando de acuerdo con lo establecido en los apartados anteriores de este artículo proceda la reversión, el plazo para que el dueño primitivo o sus causahabientes puedan solicitarla será el de tres meses, a contar desde la fecha en que la Administración

supuesto, se establece un plazo de cinco años desde la toma de posesión del bien expropiado sin que se hayan llevado a cabo las actuaciones dirigidas a la ejecución de la obra o establecimiento del servicio.

El segundo caso, establecido en el apartado c) del artículo 54.3 LEF<sup>21</sup>, es el de la suspensión de la ejecución. Para que concurra este caso es necesario que se haya dado inicio a las actuaciones dirigidas a la ejecución y que, con posterioridad, hayan permanecido suspendidas durante un plazo de al menos dos años, por causas imputables a la Administración o al beneficiario, sin que se produzca por parte de estos ningún acto expreso para su reanudación. Deben cumplirse todas las condiciones de este supuesto pues en caso contrario el mismo resultará de inaplicación.

## **2. Segundo supuesto: existencia de partes sobrantes**

El segundo de los supuestos en los que se prevé que se pueda ejercitar el derecho de reversión es aquellos casos en los que existe alguna parte sobrante de los bienes expropiados. En estas situaciones el titular del derecho podrá solicitar la reversión de esa parte sobrante.

### *2.1. Requisitos necesarios para la existencia de este supuesto de reversión*

En este caso se exige nuevamente, para que sea posible la concurrencia de este supuesto, la existencia de dos tipos de requisitos: requisitos de carácter formal y requisitos de carácter material.

---

hubiera notificado el exceso de expropiación, la desafectación del bien o derecho expropiados o su propósito de no ejecutar la obra o de no implantar el servicio. En defecto de esta notificación, el derecho de reversión podrá ejercitarse por el expropiado y sus causahabientes en los casos y con las condiciones siguientes: (...) b) Cuando hubieran transcurrido cinco años desde la toma de posesión del bien o derecho expropiados sin iniciarse la ejecución de la obra o la implantación del servicio”.

<sup>21</sup> La redacción del apartado c) del art.54.3 LEF es la siguiente: “cuando de acuerdo con lo establecido en los apartados anteriores de este artículo proceda la reversión, el plazo para que el dueño primitivo o sus causahabientes puedan solicitarla será el de tres meses, a contar desde la fecha en que la Administración hubiera notificado el exceso de expropiación, la desafectación del bien o derecho expropiados o su propósito de no ejecutar la obra o de no implantar el servicio. En defecto de esta notificación, el derecho de reversión podrá ejercitarse por el expropiado y sus causahabientes en los casos y con las condiciones siguientes: (...) c) Cuando la ejecución de la obra o las actuaciones para el establecimiento del servicio estuvieran suspendidas más de dos años por causas imputables a la Administración o al beneficiario de la expropiación sin que se produjera por parte de éstos ningún acto expreso para su reanudación.”.

### 2.1.1. Requisito material

El supuesto de hecho que debe concurrir para que nos encontremos ante el segundo supuesto de reversión es que, una vez que se haya ejecutado la obra o establecido el servicio que motivaron la expropiación, exista alguna parte sobrante de los bienes expropiados, es decir, que no todos los bienes expropiados eran necesarios para el cumplimiento de la causa con cuyo fin se expropiaron.

Para ello es necesario analizar dos cuestiones: la ejecución de la obra o el establecimiento del servicio, y la existencia de bienes sobrantes.

#### 2.1.1.1. La ejecución de la obra o el establecimiento del servicio

Este supuesto de reversión presupone que la obra fue ejecutada o que el servicio fue establecido. Sin embargo, respecto de este extremo hay que hacer dos precisiones.

La primera de ellas conlleva determinar la integridad de la ejecución de la obra o del establecimiento del servicio, de manera que es necesario que la obra o el servicio hayan quedado realizados completamente, es decir, que la ejecución se haya realizado de forma íntegra o total, pues en aquellos casos en los que no exista una ejecución íntegra no será posible ejercitar el derecho de reversión.

El segundo matiz a precisar es el de la identidad de la ejecución. No es suficiente con que la obra o servicio se haya ejecutado o establecido, sino que debe haber una identidad con los que motivaron la expropiación, de tal manera que si no existe esta identidad y la obra o servicio se han ejecutado o establecido con un fin diferente al que motivó la expropiación, no será aplicable este supuesto aunque efectivamente existan bienes sobrantes.

No obstante cabe destacar que la inaplicación de este supuesto no impide la aplicación de otros, como el ya visto de inejecución, de tal manera que algunos casos de los que acabamos de analizar en los que no existe integridad o identidad en la ejecución se podrán canalizar por medio de otros supuestos de reversión, pero nunca por el de existencia de partes sobrantes.

#### 2.1.1.2. La existencia de una parte sobrante

Para la concurrencia de este supuesto de reversión es necesario que la ejecución de la obra o establecimiento del servicio revelen que no era necesaria la totalidad del bien o bienes expropiados, es decir, que una vez realizada totalmente la ejecución, existan bienes sobrantes que no han sido empleados para llevar a cabo tal ejecución.

Para entender cumplido este presupuesto es necesario que se cumplan dos requisitos determinados por la jurisprudencia: circunstancias de identidad y de causalidad<sup>22</sup>.

La circunstancia de identidad hace referencia a que es preciso que se puedan identificar los bienes o la porción de los mismos como no ocupados por la obra o servicio a cuyo fin se expropiaron, perteneciendo la carga de probar la existencia de la parte sobrante, según una jurisprudencia ya consolidada, al solicitante de la reversión.

La segunda circunstancia, la de causalidad, determina que es necesario que la existencia de la parte sobrante sea una consecuencia de la ejecución de la obra o del establecimiento del servicio que motivó la expropiación. Además de esto, es necesario que no existiera una previsión previa sobre la parte sobrante, ya que si se ocuparon más bienes previendo futuras ampliaciones, se entiende que los mismos quedan afectos al fin que determinó la expropiación.

#### 2.1.2. Requisito formal

Tal y como sucede en los casos de inejecución, para que proceda la reversión no es suficiente la existencia de un supuesto de hecho de parte sobrante sino que también es necesario que se cumplan determinadas formalidades.

En este supuesto hay que diferenciar también aquellos supuestos en los que la Administración ha notificado expresamente el exceso de expropiación de los que no.

---

<sup>22</sup> Así la STS de 23/12/1991. RJ 1991\9223 determinaba que: "El supuesto de parte sobrante que habilita a los expropiados o a sus causahabientes para instar la retrocesión, tal como se configura en el mencionado precepto reglamentario, requiere junto al presupuesto básico de que la obra o servicio público legitimador se haya ejecutado, aquí concurrente sin lugar a dudas, que se den las circunstancias de identidad y causalidad, es decir, que sea identificable la porción que se dice sobrante, como no ocupada por la obra o servicio público motivador de la expropiación, y que la existencia de dicha parte sobrante sea consecuencia natural derivada de la ejecución de la obra pública o del servicio público que constituyó la *causa expropriandi*".



En el caso de que una vez concluida la ejecución la Administración haya comunicado expresamente la existencia de una parte sobrante (comunicación que debe formalizarse a través de una notificación personal y directa al expropiado) el reversionista, al igual que en el supuesto de inejecución, podrá ejercitar su derecho en el plazo de 3 meses a partir de la fecha de notificación.

Sin embargo, en aquellos casos en los que falte la notificación por parte de la Administración, procederá la reversión, tal y como indica el artículo 54.3, en su letra a) “cuando se hubiera producido un exceso de expropiación o la desafectación del bien o derecho expropiados y no hubieran transcurrido veinte años desde la toma de posesión de aquéllos”.

Así pues observamos como se requiere, en primer lugar, que efectivamente exista alguna parte sobrante de los bienes expropiados y, en segundo lugar, un plazo que determina que no se podrá solicitar la reversión si han transcurrido veinte años desde la toma de posesión de los bienes expropiados.

### **3. Tercer supuesto: la desafectación del bien expropiado**

El tercero y último de los supuestos en los que es posible ejercitar el derecho de reversión consiste en que desaparezca la afectación de los bienes expropiados.

#### *3.1. Requisitos necesarios para la existencia de este supuesto de reversión*

Al igual que en el resto de supuestos en los que se puede ejercitar el derecho a la reversión, en este último también es necesaria la concurrencia de unos requisitos materiales y formales.

##### **3.1.1. Requisito material**

El requisito de carácter material es, en este caso, que efectivamente se haya producido la desafectación del bien al fin legitimador de la expropiación. Para que se entienda producido este supuesto de hecho es necesario que concurren los siguientes

presupuestos: la ejecución de la obra o el establecimiento del servicio, por un lado, y la desafectación del bien expropiado, por otro lado<sup>23</sup>.

#### 3.1.1.1. La ejecución de la obra o el establecimiento del servicio

Se deben haber realizado todas las actuaciones necesarias para la ejecución de la obra o el establecimiento del servicio que motivaron la expropiación, haciendo propias de este supuesto las consideraciones efectuadas sobre los requisitos de integridad e identidad de la ejecución de la obra en el supuesto de reversión anterior.

#### 3.1.1.2. La desafectación del bien expropiado

En segundo lugar, es necesaria la desaparición de la afectación de los bienes expropiados a las obras o servicios que motivaron la expropiación. Esta desafectación del bien puede haberse producido por haberse cumplido su finalidad o bien porque se estime innecesario continuar destinado dicho bien a ese fin.

Existen dos modalidades a través de las cuales puede llevarse a cabo la desafectación: expresa y tácita.

##### A) La desafectación expresa

En este supuesto existe una declaración expresa de la Administración por la que se desafecta el bien objeto de la expropiación. Existe un plazo de tres meses para el ejercicio del derecho de reversión, comenzando a contar dicho plazo desde la fecha en la que la Administración hubiera notificado la desafectación del bien.

Cabe resaltar que esta modalidad de desafectación constituye, frente a la modalidad tácita, la regla general, tal y como ha resaltado la jurisprudencia.

---

<sup>23</sup> Es necesaria la concurrencia de ambos presupuestos, tal y como identifica la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid. 389/2014 de 3 abril. JUR 2014\122715: “El supuesto de la desafectación a que se refiere el art. 54 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1.954 en su originaria redacción, presupone (...) la realización de la obra para la que en su día se efectuó la expropiación, y su posterior abandono, bien por desuso, o, bien por un cambio de uso, en cuyo caso la afectación desaparece, resultando de aplicación lo dispuesto en el art. 55 de la Ley de Expropiación Forzosa ( RCL 1954, 1848 ) en su redacción originaria que reconoce, para el supuesto de desafectación de los bienes expropiados, el derecho de reversión a favor de los titulares de los bienes en ese momento”.

En este caso el expropiado cuenta con el beneficio de que normalmente queda exonerado de la obligación de probar que ha desaparecido la afectación del bien ya que cuenta con una manifestación expresa de la Administración que le libera de esa carga.

#### B) La desafectación tácita

Es posible esta alternativa tal y como se deduce de la jurisprudencia y del tenor del párrafo segundo del artículo 54.3 LEF, que faculta para el ejercicio del derecho de reversión cuando efectivamente se haya producido la desafectación y no hayan transcurrido todavía veinte años desde la toma de posesión de los bienes expropiados<sup>24</sup>.

La desafectación tácita implica la no existencia de una resolución por parte de la Administración por la que se acuerde desafectar esos concretos bienes. Como consecuencia, en estos casos, la voluntad administrativa debe poder deducirse de otros actos o hechos, normalmente el total desuso o abandono del bien.

Del carácter excepcional de esta modalidad se derivan dos consecuencias. La primera de ellas es que la desafectación sólo puede resultar de actos concluyentes que de modo claro y rotundo pongan de manifiesto que la misma se ha producido, deduciéndose de estos actos, sin lugar a dudas, la voluntad de desafectación.

La segunda de ellas hace referencia a quién corresponde la carga de la prueba. Parece lógico que corresponda al solicitante de la reversión la carga de probar los actos concluyentes de la desafectación. De este modo lo entiende el Tribunal Supremo al afirmar, en la STS 6097/2012 de 25/09/2012, que “debe tenerse en cuenta que como hemos dicho en múltiples sentencias (...) la desafectación tácita debe deducirse de hechos que por su evidencia la revelen, ‘correspondiendo su prueba al solicitante de la reversión por constituir esta forma de desafectación tácita una excepción a la regla general’”.

---

<sup>24</sup> En este sentido las sentencias STS 5133/2012 de 10/07/2012: “y así, en los casos de exceso de expropiación o desafectación del bien o derecho expropiados, es necesario, de conformidad con el artículo 54.3.a), que no hayan transcurrido veinte años desde la toma de posesión de aquellos” y STS 6097/2012 de 25/09/2012: “del mismo modo en reiteradísimos pronunciamientos nos hemos referido a que la desafectación de los bienes en su día expropiados, que puede permitir la reversión, puede ser expresa o tácita”.

### 3.1.2. Requisito formal

Cabe distinguir, nuevamente, dos supuestos: aquél en el que existe notificación expresa de la Administración y en el que no. Respecto del primer supuesto, se dan por reproducidas las consideraciones efectuadas en los casos anteriores.

En ausencia de notificación, contamos con un límite temporal de veinte años desde la toma de posesión del bien para solicitar la reversión. A esta limitación temporal máxima debe unirse una segunda, común a todos los supuestos de reversión, que se encuentra recogida en el apartado b) del artículo 54.2 LEF<sup>25</sup>, según el cual “no habrá derecho de reversión (...) cuando la afectación al fin que justificó la expropiación o a otro declarado de utilidad pública o interés social se prolongue durante diez años desde la terminación de la obra o el establecimiento del servicio”.

## VII. EL EJERCICIO DEL DERECHO DE REVERSIÓN

### 1. Legitimación activa

Según se desprende del artículo 54 LEF estarán legitimados para ejercer el derecho de reversión el primitivo dueño del bien expropiado, así como sus causahabientes.

#### 1.1. La transmisibilidad del derecho de reversión

Nuestro ordenamiento jurídico ha admitido tradicionalmente la posibilidad del ejercicio del derecho de reversión tanto por el expropiado como por sus causahabientes, y así es también en la actualidad a tenor del artículo 54 LEF.

A partir de esta norma, la jurisprudencia admite la transmisibilidad *inter vivos* y *mortis causa* del derecho de reversión, tal y como determina la STS 3465/2011 de 25/05/2011<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Art.54.2 LEF “no habrá derecho de reversión, sin embargo, en los casos siguientes: (...) b) Cuando la afectación al fin que justificó la expropiación o a otro declarado de utilidad pública o interés social se prolongue durante diez años desde la terminación de la obra o el establecimiento del servicio”.

<sup>26</sup> STS 3465/2011 de 25/05/2011: “el derecho de reversión es susceptible, incluso, de transmisión por actos inter vivos o mortis causa (...) teniendo en cuenta además que los efectos que de su ejercicio se han de derivar están indisoluble y únicamente vinculados al que resulte titular del mismo por haber sido propietario-expropiado, o por traer causa de éste”.

La cuestión más problemática en lo que a la transmisión *inter vivos* se refiere es determinar a quién corresponde la titularidad del derecho de reversión en aquellos casos en los que la expropiación efectuada no afectó en un principio a la totalidad del bien y, posteriormente, se transmite la parte del bien que no fue expropiada. En estos casos la jurisprudencia ha entendido que el derecho de reversión corresponde al primitivo dueño, porque este derecho se fundamenta en la privación de la propiedad y no en el hecho de que el expropiado fuera colindante.

Desde el punto de vista doctrinal, se ha discutido mucho sobre la posibilidad de transmisión *inter vivos* del derecho de reversión.

En mi opinión, la corriente doctrinal más acertada es aquella que defiende que no se puede llevar a cabo la transmisión *inter vivos* del derecho de reversión antes de la verificación de los supuestos que dan lugar al mismo, ya que tal posibilidad no es coherente con la doctrina jurisprudencial según la cual el derecho de reversión nace cuando se dan los presupuestos para su ejercicio<sup>27</sup>.

### 1.2. Cotitularidad del derecho de reversión.

Lo que sucede cuando el derecho de reversión pertenece a una pluralidad de titulares es que nos encontramos ante una comunidad de bienes<sup>28</sup>. Así, la jurisprudencia<sup>29</sup> ha señalado que es posible que ejercite el derecho de reversión tan solo un condómino, toda vez que no conste la oposición de determinados comuneros.

---

<sup>27</sup> DE CASTRO VÍTORES, G. (Reversión..., op. Cit., pág. 120) señala que el sistema más respetuoso con el particular carácter de esta situación de pendencia es aquel que permite sólo la transmisión *mortis causa*, ya que la facultad de revertir no se ha independizado de la relación básica, y no merecería la consideración de entidad autónoma en el patrimonio. Por ello, el derecho sólo sería transmisible una vez se hayan cumplido los presupuestos de reversión *Apud* GALLEGO CÓRCOLES, I. *El derecho de reversión en la expropiación forzosa*. La ley, Madrid, 2006, pág. 639.

<sup>28</sup> Art.392 CC: “Hay comunidad cuando la propiedad de una cosa o de un derecho pertenece pro indiviso a varias personas”.

<sup>29</sup> STS de 22 junio 1991. RJ 1991\4907: “los condóminos son, en realidad, propietarios de toda la cosa común al mismo tiempo que de una parte abstracta del mismo, y les corresponden todos los derechos de la propiedad, con la amplitud que abarca el concepto jurídico del dominio (...) pudiendo ejercitar la acción reivindicatoria en beneficio de la Comunidad (...) debiendo entenderse que lo hace así cuando menciona tal circunstancia al ejercitarla, como ocurrió en el supuesto de autos al solicitar la reversión de tal finca al amparo del art. 54 de la Ley de Expropiación Forzosa ( RCL 1954\1848 y NDL 12531), que habla no sólo del primitivo dueño sino también de sus causahabientes, sin puntualizar que tengan que ser precisamente todos ellos conjuntamente, sin que sea suficiente para sostener la tesis contraria la sentencia de 21 de noviembre de 1979 ( RJ 1979\4039), citada en la apelada, no sólo por ser única sino también por no poder servir de precedente dadas las particularidades que concurrieron en el supuesto que la motivó”.

## 2. Legitimación pasiva

En el lado pasivo de la relación de reversión podemos distinguir dos sujetos: aquel que debe declarar la invalidez sobrevenida del acto de expropiación y el beneficiario de la expropiación, a quien le corresponden las obligaciones y derechos derivados de la reversión.

### 2.1. Administración legitimada para resolver la solicitud de reversión

Según el apartado cuarto del artículo 54 de la LEF “la competencia para resolver sobre la reversión corresponderá a la Administración en cuya titularidad se halle el bien o derecho en el momento en que se solicite aquélla o a la que se encuentre vinculado el beneficiario de la expropiación, en su caso, titular de los mismos”.

Uno de los problemas que se pueden presentar dada la redacción de este precepto es en qué consiste la *vinculación*. Según Isabel Gallego Córcoles “esta vinculación parece que ha de remitir a la Administración que tenga competencia en la materia a la que la expropiación operada sirvió, que será o bien la Administración expropiante o bien la Administración autonómica cuando se haya dado un fenómeno de transferencia de competencias”<sup>30</sup>.

El órgano competente en la Administración General del Estado para resolver la solicitud de reversión es, según establece el artículo 24.4 de la Ley 33/2003 de Patrimonio de las Administraciones Públicas<sup>31</sup>, el ministerio u organismo que hubiera instado la expropiación aunque el bien hubiera sido posteriormente afectado o adscrito a otro distinto.

---

<sup>30</sup> GALLEGO CÓRCOLES, I. *El derecho de reversión en la expropiación forzosa*. La ley, Madrid, 2006, pág.657.

<sup>31</sup> El citado artículo dispone que “el ofrecimiento y tramitación de los derechos de reversión, cuando proceda, serán efectuados, previa depuración de la situación física y jurídica de los bienes, por el ministerio u organismo que hubiera instado la expropiación, aunque el bien hubiera sido posteriormente afectado o adscrito a otro distinto. A estos efectos, el ministerio u organismo a que posteriormente se hubiesen afectado o adscrito los bienes comunicará al que hubiese instado la expropiación el acaecimiento del supuesto que dé origen al derecho de reversión.

El reconocimiento del derecho de reversión llevará implícita la desafectación del bien o derecho a que se refiera. No obstante, hasta tanto se proceda a la ejecución del acuerdo, corresponderá al departamento ministerial u organismo a que estuviese afectado o adscrito el bien o derecho objeto de la reversión proveer lo necesario para su defensa y conservación.

De no consumarse la reversión, la desafectación del bien o derecho se efectuará de conformidad con lo dispuesto en el artículo 69”.

En el caso de Corporaciones locales (art.3.4 REF<sup>32</sup>), la competencia para decidir sobre la reversión corresponde al Pleno.

En el caso de la Administración que haya de resolver sea la autonómica, habrá que atender a la legislación correspondiente.

## *2.2. Otros sujetos legitimados pasivamente*

Al beneficiario de la expropiación, tal y como establece el art.5.2.7º REF<sup>33</sup>, corresponde las obligaciones y derechos derivados de la reversión.

Además, los terceros adquirentes y titulares de derechos incompatibles con la reversión serán considerados parte legitimada en el procedimiento de reversión, pues la resolución que se tome en el procedimiento no cabe duda alguna de que puede afectar a sus derechos.

## **VIII. EFECTOS DE LA REVERSIÓN**

### **1. Efectos entre las partes**

La consecuencia principal de la reversión expropiatoria, toda vez que constituye la declaración de invalidez sobrevenida del “acto de expropiación”, es el reintegro a la situación previa a la ilegalidad del acto, lo que conlleva que el expropiado o sus causahabientes tienen la posibilidad de recuperar el bien o derecho del que fueron privados coactivamente, abonando el valor que tenga en el momento de la solicitud de la reversión.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que no siempre es posible el reintegro del bien expropiado ya que la recuperación de dicho bien puede resultar imposible material o jurídicamente. En este sentido, el REF prevé que el expropiado reciba una

---

<sup>32</sup> El apartado cuarto del tercer artículo del Reglamento de Expropiación forzosa establece que “cuando expropie la Provincia o el Municipio, corresponde, respectivamente, a la Diputación provincial o al Ayuntamiento en pleno, adoptar los acuerdos en materia de expropiación que conforme a la Ley o a este Reglamento tengan carácter de recurribles en vía administrativa o contenciosa. En los demás casos, la representación de estas entidades corresponde al Presidente de la Diputación y al Alcalde, sin perjuicio de la competencia del Gobernador civil en el supuesto regulado por el artículo 18 de la Ley general. Estos principios no serán de aplicación en cuanto las normas de régimen local o de urbanismo, a que se refiere el artículo 85 de la Ley, establezcan criterios especiales de competencia”.

<sup>33</sup> El presente artículo determina que “en el curso del expediente tendrán atribuidas los beneficiarios las siguientes facultades y obligaciones: (...) las obligaciones y derechos derivados de la reversión”.

indemnización sustitutiva de la reversión *in natura* cuando no sea legalmente posible la reversión.

### *1.1. La devolución “in natura”.*

La declaración de invalidez sobrevenida del “acto de expropiación” produce la cesación de sus efectos, lo que conlleva que el expropiado o sus causahabientes tienen derecho a recobrar el bien expropiado. No obstante esto tiene una contrapartida, y es que el beneficiario de la expropiación recupera el justiprecio que satisfizo por el bien adquirido a través de la expropiación forzosa<sup>34</sup>. Esto es un aspecto a tener en cuenta ya que la Ley establece que la toma de posesión del bien o derecho revertido no podrá tener lugar sin el previo pago o consignación del precio de la reversión, sancionando la falta de pago o consignación de dicha cantidad en el plazo máximo de tres meses con la caducidad del derecho<sup>35</sup>. Asimismo, también se producirá la caducidad del derecho en aquellos casos en que tras el reconocimiento administrativo del derecho de reversión sea una Sentencia judicial la que determine el precio de la reversión si, estableciendo la Sentencia una cuantía mayor a la fijada administrativamente, no se paga en el plazo de tres meses la diferencia fijada en la Sentencia judicial.

Hay que tener en cuenta que el justiprecio que se ha de devolver no es el originario, sino que será aquel que se obtuvo en el momento de la expropiación actualizado conforme a la evolución del índice de precios al consumo en el período comprendido entre la fecha de iniciación del expediente de justiprecio y la del ejercicio del derecho de reversión<sup>36</sup>.

Sin embargo, pueden existir ciertas situaciones en las que la actualización de la indemnización expropiatoria no es suficiente para alcanzar una correspondencia entre el valor real de los bienes a revertir y el precio que se vaya a satisfacer por ellos. Para ello

---

<sup>34</sup> La doctrina jurisprudencial afirma que se debe devolver el justiprecio, pero no incluyendo el 5% correspondiente al precio de afección, ya que entiende que esta cantidad está vinculada a la expropiación pero no a la reversión, puesto que se indemniza un daño afectivo que no se reproduce en el trámite posterior de retorno a su original propietario. En este sentido la Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Madrid, núm. 268/2014 de 6/03/2014. JUR 2014\107377

<sup>35</sup> Así lo dispone el art.55.3 LEF tras la nueva redacción dada en la disposición adicional quinta de la LOE.

<sup>36</sup> Art.55.1 LEF: “Es presupuesto del ejercicio del derecho de reversión la restitución de la indemnización expropiatoria percibida por el expropiado, actualizada conforme a la evolución del índice de precios al consumo en el período comprendido entre la fecha de iniciación del expediente de justiprecio y la del ejercicio del derecho de reversión. La determinación de este importe se efectuará por la Administración en el mismo acuerdo que reconozca el derecho de reversión”.



la Ley prevé una nueva valoración del bien o derecho<sup>37</sup>, que se ha de efectuar en el momento del ejercicio del derecho de reversión, en las siguientes situaciones:

- Cuando el bien o derecho expropiado hubiera experimentado cambios en su calificación jurídica que condicionaran su valor.
- Que el bien o derecho expropiado hubiera incorporado mejoras aprovechables por el titular de aquel derecho.
- Que el bien o derecho expropiado hubiera sufrido menoscabo de valor<sup>38</sup>.

### *1.2. La indemnización sustitutoria.*

Según el artículo 66.2 REF, que ha de entenderse vigente según lo dispuesto en la Disposición derogatoria segunda de la LOE<sup>39</sup>, “en los casos en que como consecuencia de una alteración indebida no fuere legalmente posible la reversión, se estará a lo previsto en el artículo 121<sup>40</sup> de la Ley, apartado I, sin perjuicio de que se deduzcan las responsabilidades previstas en el mismo precepto”.

Hemos de entender, a la vista de dicho precepto, que la indemnización sustitutoria procederá en aquellos supuestos en los que no sea posible la reversión *in natura*.

Visto esto, como podemos observar el precepto exige el cumplimiento de dos requisitos. El primero de ellos es que se haya producido una “alteración indebida”, que a

---

<sup>37</sup> Art.55.2 LEF: “Por excepción, si el bien o derecho expropiado hubiera experimentado cambios en su calificación jurídica que condicionaran su valor o hubieran incorporado mejoras aprovechables por el titular de aquel derecho o sufrido menoscabo de valor, se procederá a una nueva valoración del mismo, referida a la fecha de ejercicio del derecho, fijada con arreglo a las normas contenidas en el capítulo III del Título II de esta Ley”.

<sup>38</sup> En este sentido una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid Sentencia núm. 243/2014 de 6/03/2014. JUR 2014\97728, que versa sobre “un supuesto en el que la reversión *in natura* es posible pero que existe tanto una alteración de tipo jurídico(limitación de usos) como un eventual menoscabo del bien por dicha actuación que determina dos de los supuestos en los que es precisa una nueva valoración”.

<sup>39</sup> Disposición derogatoria segunda de la LOE: “Los artículos 64 a 70 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957, seguirán vigentes en cuanto no se opongan o resulten compatibles con lo establecido en la disposición adicional quinta”. Cabe recordar que esta disposición adicional quinta es la que otorga la nueva redacción a los artículos 54 y 55 LEF.

<sup>40</sup> El citado precepto establece “Dará también lugar a indemnización con arreglo al mismo procedimiento toda lesión que los particulares sufran en los bienes y derechos a que esta Ley se refiere, siempre que aquélla sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, o la adopción de medidas de carácter discrecional no fiscalizables en vía contenciosa, sin perjuicio de las responsabilidades que la Administración pueda exigir de sus funcionarios con tal motivo”.

la luz de lo establecido en los arts.54 y 55 LEF, se producirá en dos supuestos: cuando el bien o derecho se destine a un fin distinto del que **motivó la expropiación** sin contemplar los requisitos establecidos en el art. 54.2ª) LEF y cuando el bien haya pasado a terceros hipotecarios.

El segundo requisito es la imposibilidad legal de la reversión. En ocasiones, resulta complicado determinar cuando se cumple este requisito. El TS ha llevado a cabo una interpretación amplia, negando la posibilidad de la reversión *in natura* no sólo cuando los bienes son de dominio público (debemos atender aquí al carácter inalienable de los bienes de dominio público<sup>41</sup>) sino también en aquellos casos en los que, aún siendo de titularidad privada, los bienes o derechos estén destinados a algún fin de utilidad pública o cumplan una función de interés social, como puede ser el caso de las viviendas de protección oficial.

## 2. Efectos frente a terceros

El apartado 5º del art.54 LEF<sup>42</sup> regula los efectos frente a terceros del derecho de reversión, estableciendo que en los supuestos en los que no conste el derecho de reversión en el Registro de la Propiedad, éste no será oponible a los terceros adquirentes que hayan inscrito los títulos de sus respectivos derechos conforme a la Ley Hipotecaria.

---

<sup>41</sup> GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E. (“Sobre el alcance...”, op. Cit, pág.125), señala que incluso en los casos en los que el bien expropiado pertenezca al dominio público es posible la reversión, pues éstos, a pesar de ser esencialmente inalienables, no habrían de ser calificados como legalmente intransmisibles, ya que si el bien expropiado adquirió la condición de dominio público a merced a la expropiación, al desaparecer la afectación el bien ya habrá dejado de ser de dominio público, toda vez que para que exista éste es precisa la concurrencia de la titularidad en manos de la Administración y de la afectación a un fin de utilidad pública. Además, continúa el citado autor, incluso si el bien hubiera seguido siendo de dominio público por estar afectado a otro fin de utilidad pública (aunque distinto del que legitimó la expropiación originaria), legalmente sería posible su transmisión mediante la previa declaración de alienabilidad *Apud* GALLEGO CÓRCOLES, I. *El derecho de reversión en la expropiación forzosa*. La ley, Madrid, 2006. Pero, por su parte, Galán Galán, A. afirma que solamente existe imposibilidad legal cuando el bien está afecto al dominio público ya que “la jurisprudencia, en la práctica, a través de la interpretación amplia del requisito de la imposibilidad de la devolución ya apuntada, ha permitido que esta causa de exclusión de la restitución *in natura* haya venido operando principalmente por motivos de imposibilidad física de la devolución. Así, por ejemplo, en casos en que no es posible devolver el bien porque se ha aplicado a un fin de interés público del que motivó su expropiación”. GALÁN GALÁN, A. *El derecho de reversión en la ley de expropiación forzosa. Estudio legislativo, doctrinal y jurisprudencial*. Lex Nova, Valladolid, 2002, pág. 247.

<sup>42</sup> Art.54.5 LEF: “En las inscripciones en el Registro de la Propiedad del dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles adquiridos por expropiación forzosa se hará constar el derecho preferente de los reversionistas frente a terceros posibles adquirentes para recuperar el bien o derecho expropiados de acuerdo con lo dispuesto en este artículo y en el siguiente, sin cuya constancia registral el derecho de reversión no será oponible a los terceros adquirentes que hayan inscrito los títulos de sus respectivos derechos conforme a lo previsto en la Ley Hipotecaria”.

## **IX. CONCLUSIONES**

### **1. Sobre la expropiación forzosa**

La expropiación forzosa es una institución que tiene sus raíces en el artículo 33 de la Constitución, el cual habilita a la Administración para ejercer esta potestad. Aunque esta facultad de la que dispone el ente expropiante pueda generar cierta controversia, lo cierto es que resulta más que justificado su existencia, pues las causas por las que se prevé que se lleve a cabo, causa justificada de utilidad pública o interés social, son un ejemplo de los sacrificios que debe hacer un ciudadano para beneficiar al resto de la población, es decir, se antepone el beneficio de la sociedad frente al perjuicio de un ciudadano. Perjuicio que se compensará mediante una indemnización. Además, esta potestad de la Administración está limitada por la Constitución, que determina que sólo podrá llevarse a cabo mediante lo dispuesto en las leyes, garantizando así que no pueda llevarse a cabo la actividad expropiatoria de manera injustificada o indiscriminada.

### **2.- Sobre el derecho de reversión como última garantía del expropiado**

El derecho de reversión es la última garantía de la que dispone el expropiado frente al acto expropiatorio. Habilita la posibilidad de recuperar los derechos o bienes una vez que ya han sido expropiados, siempre que nos encontremos ante ciertos supuestos determinados en las leyes. Garantiza, en cierto modo, que la Administración dedicará aquello que ha expropiado al fin con que lo ha hecho, que no puede ser otro que uno que revista de utilidad pública o interés social, de manera que si no es así el expropiado recuperará sus antiguos bienes o derechos. No solo se trata entonces de la última garantía del expropiado, sino también de un mecanismo de control a la Administración, pues deberá devolver lo expropiado si no lo destina al fin con el que se llevó a cabo la expropiación.

### **3.- Sobre los supuestos del ejercicio del derecho de reversión**

Los supuestos habilitantes del derecho de reversión no solo se limitan a disponer la devolución de los bienes o derechos expropiados a su primitivo titular en aquellos casos en los que la Administración no termine destinándolos al fin que habilito la expropiación, sino también a aquellos supuestos en los que expropió una mayor

cantidad de bienes o derechos de los finalmente necesarios. Resulta pues una previsión bastante completa de las posibles situaciones que pudieran tener lugar tras la expropiación. No obstante, ha sido la propia jurisprudencia la que en algunos casos ha limitado estas previsiones, como en los casos en los que exige que la inejecución de la obra sea total para poder llevar a cabo el derecho de reversión. No es, por tanto, una falta de previsión del legislador lo más preocupante en este aspecto, que limita la garantía del expropiado, sino la corriente jurisprudencial desarrollada en algunos casos.

#### **4.- Sobre las consecuencias del ejercicio de la reversión**

Ejercer la reversión expropiatoria conlleva una serie de consecuencias más allá de la recuperación del bien o derecho expropiado. Para que sea efectiva, debe devolverse la indemnización percibida. Aquí línea jurisprudencial existente esgrime argumentos muy justificados para que dentro de esta devolución no se incluya el precio de afección, de manera que defiende el perjuicio *moral* sufrido por el expropiado. Además, se prevé una indemnización para el expropiado en aquellos casos en los que no sea posible recuperar el bien o derecho expropiado, de manera que éste no sufra una indefensión bajo la imposibilidad legal de ejecutar la reversión *in natura* por causas ajenas a su voluntad.

#### **5.- Conclusión Final**

Por todo ello, el derecho de reversión en la expropiación forzosa constituye un verdadero control a la actuación de la Administración y una auténtica garantía para el expropiado, de manera que resulta imposible afirmar que los entes expropiantes puedan actuar de manera arbitraria a la hora de expropiar ante los ciudadanos, pues hay que recordar que el derecho de reversión es sólo uno de los muchos límites establecidos a la actividad expropiatoria de la Administración.

El derecho de reversión, al encontrarse previsto desde el año 1954, aunque haya sufrido ciertas modificaciones, cuenta con doctrinas jurisprudenciales bien definidas que aportan una mayor seguridad jurídica a la hora de ejercerlo por los sujetos perjudicados por la expropiación, pues aunque reciban una indemnización no podemos negar que son la parte que realmente resulta más dañada de esta relación, toda vez que, habitualmente, se otorga una indemnización a quien previamente ha sufrido un perjuicio. Es por ello que la previsión del ejercicio de este derecho en la legislación supone para el

expropiado cierta seguridad, pues se le permite, que no se le obliga, recuperar los bienes o derechos que perdió si la Administración no los destina efectivamente al fin con el que se expropiaron. Ello toda vez que, tal y como hemos visto, existe un desarrollo legislativo bastante completo y acertado sobre este tema que permite que efectivamente el derecho de reversión sea una verdadera garantía para el expropiado.

Por tanto, cabe concluir que frente a la percepción social existente de que la expropiación forzosa permite actuar a la Administración de una manera casi arbitraria, el derecho de reversión se comporta de una manera realmente eficaz como garantía del expropiado, impidiendo de esta manera que la Administración lleve a cabo expropiaciones que finalmente no son destinadas a las causas que prevé la ley, limitando así que pueda tener lugar la actividad expropiatoria con la arbitrariedad percibida por la sociedad.

## **X. BIBLIOGRAFÍA**

ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO. *Manual de expropiación forzosa*. Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2007.

DÍEZ PICAZO, L. *Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial III*. Thomson Civitas, Pamplona, 2008.

ESCUIN PALOP, V. *Comentarios a la ley de expropiación forzosa*. Thomson Civitas, Pamplona, 2008.

GALÁN GALÁN, A. *El derecho de reversión en la ley de expropiación forzosa. Estudio legislativo, doctrinal y jurisprudencial*. Lex Nova, Valladolid, 2002.

GALLEGO CÓRCOLES, I. *El derecho de reversión en la expropiación forzosa*. La ley, Madrid, 2006.

GALLEGO CÓRCOLES, I. *Expropiaciones urbanísticas y derecho de reversión*. Bomarzo, Albacete, 2005.

GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F. *Utilidad pública, ocupación y reversión de los bienes expropiados*. Comares, Granada, 2000.

GIMENO FELIU, J.M. *El derecho de reversión en la ley de expropiación forzosa*. Thomson Civitas, Madrid, 2003.

MESEGUER YEBRA, J. *La expropiación forzosa: el nuevo derecho de reversión*. Bosch, Barcelona, 2000.

## **XI. RELACIÓN DE JURISPRUDENCIA**

STS 1851/1980, 18/01/1980, Id Cendoj: 28079130011980100270

STS de 22/06/1991. RJ 1991\4907

STS de 23/12/1991. RJ 1991\9223

STS de 17/06/1999. RJ 1999\5735

STS 3465/2011, 25/05/2011, Id Cendoj: 28079130062011100353

STS 4595/2012 26/06/2012 Id Cendoj: 28079130062012100527

STS 5133/2012 10/07/2012 Id Cendoj: 28079130062012100593

STS 5133/2012, 12/7/2012, Id Cendoj: 28079130062012100593

STS 6097/2012 25/09/2012 Id Cendoj: 28079130062012100727

STSJ 389/2014 de 3 abril. JUR 2014\122715

STSJ 243/2014 de 6/03/2014. JUR 2014\97728

STSJ 268/2014 de 6/03/2014. JUR 2014\107377